



BELÜGYMINISZTERIUM

DR. BODNÁR BENCE
szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/201-13/2019
Érkezett:	2019 SZEPT 04. Kérelmekkel
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezelőiroda:	U1

Tárgy: az Alkotmánybíróság II/201/11/2019. számú, árvízvédelmi rendeletés és a természetvédelmi rendeletés egymáshoz való viszonyával kapcsolatos megkeresése

Iktatószám: BM/12690-4/2019.

Feljegyzés

Dr. Felkai László közigazgatási államtitkár úr részére

Az Alkotmánybíróság – árvízvédelmi rendeletés és a természetvédelmi rendeletés egymáshoz való viszonyával kapcsolatos – II/201/11/2019. számú megkereséssel kapcsolatban következőkről tájékoztatom.

1. Az AJB-507/2019. számú, az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítvány II.2. pontjával kapcsolatban alapvetően a következők mondhatóak el.

Az indítvány az *erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény* (a továbbiakban: Evt.) 23/A. § (2) bekezdéséhez tett, természetvédelmi elsődleges rendeletés alóli, és az (5)–(6) bekezdésben foglalt árvízvédelmi elsődleges rendeletés megállapítására irányuló és az Evt. 23/A. § (3) bekezdéséhez tett, az (5)–(6) bekezdésben foglalt kivételek törlésére tesz javaslatot. Az indítvánnyal **árvízvédelmi biztonsági szempontból nem értek egyet.**

Az indítvány alapján védett természetvédelmi erdő esetében az esetleges megsemmisítést követően a továbbiakban nem lenne lehetőség a műszaki-biztonsági szempontból indokolt árvízvédelmi elsődleges rendeletés erdőtervi megállapítására. A kivételekre vonatkozó szabályozás indítvány szerinti megsemmisítése ugyanis ezt eredményezné.

Ezáltal e területeken a Nagyvízi Mederkezelési Tervek alapjául szolgáló dokumentációkban rögzített elsődleges és másodlagos árvízvédelmi levezető sávokon *a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény* 24. (a továbbiakban: Vgtv.) § (1) bekezdésében rögzített előírás, miszerint **a nagyvízi meder elsődleges rendeletése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése, a továbbiakban nem lenne biztosítható.** Az árvízvédelmi elsődleges rendeletés biztosításának hiánya e funkció sérülését, a biztonság csökkenését vonja maga után. A természetvédelmi visszalépés tilalmába való ütközésre vonatkozó hivatkozással előkészített indítvány figyelmen kívül hagyja az indítvány szerinti esetleges megsemmisítés következtében keletkező, árvízvédelmi biztonsági visszalépést.

2. A részletes véleményhez irányadó főbb jogszabályhelyek:

a) **Európai Parlament és a Tanács** 2007.11.26-án hatályba lépett *az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről szóló 2007/60/EK irányelve* (a továbbiakban: 2007/60/EK irányelv), amelynek 1. cikke rögzíti, hogy az irányelv célja:

„hogy keretet adjon a Közösség területén az árvíz kockázatok értékelésére és kezelésére az **árvizekkel kapcsolatos**, az emberi egészségre, a környezetre, a kulturális örökségre és a gazdasági tevékenységre gyakorolt **káros következmények csökkentése érdekében**”

A 2007/60/EK irányelv preambuluma alábbi rendelkezései:

(1) Az árvizek **haláleseteket és kitelepítéseket okozhatnak**, károsíthatják a környezetet, súlyosan veszélyeztethetik a gazdasági fejlődést, valamint akadályozhatják a Közösség gazdasági tevékenységeit.

(2) Az árvíz elkerülhetetlen természeti jelenség. Ugyanakkor egyes emberi tevékenységek (például az emberi települések és gazdasági eszközök növekvő száma az árterületeken, valamint a természetes árvíz-visszatartási képesség területhasználat miatti csökkenése) és az éghajlatváltozás hozzájárulnak **az árvizek valószínűségének növekedéséhez és káros hatásainak súlyosbodásához**.

(3) Az árvizekkel kapcsolatos, **elsősorban az emberi egészségre és életre**, a környezetre, a kulturális örökségre, a gazdasági tevékenységekre és az **infrastruktúrára gyakorolt káros következmények kockázatának csökkentése megvalósítható és kívánatos**. E kockázatok csökkentését célzó intézkedéseket azonban, amennyire lehetséges, az egész vízgyűjtőben össze kell hangolni, hogy azok eredményesek lehessenek.

(14) Az árvíz kockázat-kezelési terveknek **megkülönböztetett figyelmet kell fordítaniuk a megelőzésre, védelemre és felkészültségre**. Annak érdekében, hogy a folyók nagyobb helyet kapjanak, ahol lehetséges, meg kell fontolni az árterületek fenntartását és/vagy helyreállítását és **az emberi egészséget, a környezetet, a kulturális örökséget és a gazdasági tevékenységet érő károk megakadályozására és csökkentésére szolgáló intézkedéseket**. Az árvíz kockázat-kezelési tervek elemeit rendszeresen felül kell vizsgálni, és szükség esetén naprakésszé kell tenni az éghajlatváltozásnak az árvizek előfordulására gyakorolt valószínű hatásaira is figyelemmel.

b) Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

II. cikk

Az emberi méltóság sérthetetlen. **Minden embernek joga van az élethez** és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

IV. cikk

(1) Mindenkinnek joga van a szabadsághoz és a **személyi biztonsághoz**.

XIII. cikk

(1) Mindenkinnek **joga van a tulajdonhoz** és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

48. cikk – 54. cikk különleges jogrend szabályai (**élet- és vagyonbiztonság érdekében**)

54. cikk

(1) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a **II. és a III. cikkben**, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok **kivételével** – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

c) Vgtv

24. § (1) **A nagyvízi meder elsődleges rendeltetése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése.**

24. § (4) A nagyvízi mederben fekvő ingatlan tulajdonosa, illetve használója a **nagyvízi mederben mezőgazdasági művelést, erdőgazdálkodást** vagy más tevékenységet kizárólag saját felelősségére, az **árvizek levezetésének akadályozása nélkül**, (...) folytathat.

- a Vgtv. 1. sz. melléklete szerint:

12. a) **nagyvízi meder:** a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az **árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít**, és amelyet a mértékadó árvízszint vagy az eddig előfordult legnagyobb árvízszint közül a magasabb jelöl ki;

12. b) **nagyvízi mederkezelés:** a terület hasznosítása és használata, a terület felmérése és nyilvántartása, megóvása, őrzése, fenntartása érdekében végzett tevékenység;

d) *A nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet):

1. § E rendelet alkalmazásában

7. levezető sávok: a **nagyvízi meder azon részei, amelyek az árvíz és a jég elvezetésében részt vesznek**, ezek:

a) **elsődleges levezető sáv:** a nagyvízi meder azon része, ahol az árvízi vízhozamok és a jég a legkedvezőbb áramlási viszonyok mellett vonulnak le,

b) **másodlagos levezető sáv:** jelentősen részt vesz az árvizek levezetésében,

c) átmeneti levezető sáv: az árvizek által időszakosan elöntött területrész,

d) áramlási holtter: területrész, ahol nincs áramlás, de mint tározó térfogat szerepe van az árvizek levonulásában;

6. § (1) **A nagyvízi meder természeti területként kezelendő oly módon, hogy az árvíz és a jég levezetésének elsődlegessége biztosított legyen.**

17. § (2) A nagyvízi mederkezelési tervet a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek, az árvízi kockázatkezelési tervek, a védett természeti területre elkészített természetvédelmi kezelési tervek, a NATURA 2000 területekre elkészített fenntartási tervek, valamint az erdőkre elkészített körzeti erdőtervek ismeretében, azokkal összhangban kell elkészíteni, **az árvízvédelmi biztonsági követelmények elsődlegességének** biztosítása mellett.

e) Evt.

4. § (4) Folyók **nagyvízi medrében lévő erdő** esetén e törvény rendelkezéseit a **vízgazdálkodásról szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.**

(Vö.: Vgtv. 24. §-ban meghatározott prioritás)

23/A. § (1) A fenntartható erdőgazdálkodás tervezése szempontjából az erdő 23. §-ban foglaltak szerint megállapított rendeltetései közül **a leginkább meghatározó rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetése, amelyet az erdészeti hatóság az erdő egyéb megállapított rendeltetései, természetbeni állapota, az erdőgazdálkodás célja és közérdekű korlátozásai, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának figyelembevételével állapít meg.**

23/A. § (2) A **természetvédelmi rendeltetést – a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – az erdő elsődleges rendeltetéseként kell megállapítani.**

23/A. § (5) **Folyók nagyvízi medrének elsődleges és másodlagos levezető sávjába eső erdő esetében az erdő elsődleges rendeltetéseként a vízügyi igazgatási szerv kezdeményezésére az árvízvédelmi rendeltetést kell megállapítani.**

23/A. § (6) **Folyók nagyvízi medrének átmeneti levezető sávjába eső erdő esetében az árvízvédelmi rendeltetés a vízügyi igazgatási szerv kezdeményezésére az árvizek levezetésében betöltött szerepétől, illetve az erdő egyéb közérdekű funkcióitól függően az erdő elsődleges rendeltetéseként is megállapítható.**

24. § (2) Védelmi rendeltetések az alábbiak:

a) természetvédelmi: a védett természeti területen lévő erdő;

p) különleges védelmi rendeltetések:

pa) **árvízvédelmi: a folyók nagyvízi medrében elhelyezkedő, az árhullámok biztonságos levezetését biztosító erdő.**

A továbbiakban – az indítványhoz hasonlóan – az Evt.-nek az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatályba lépése előtti változatát a továbbiakban **Evt1.-nek**, a Módtv. utáni változatát **Etv2.-nek rövidítjük**.

3. Az indítványban foglaltakkal kapcsolatban a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján az alábbi részletes megállapításokat teszem.

Az indítványozó az indokolás a II. 2. pontjában (és visszautalva a II.3.6. pontjában) megemlíti az Alaptörvény II. cikkében foglalt élethez való jogot, és a XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogot, ezeket azonban nem elemzi, sőt arra a következtetésre jut, hogy az árvízvédelemben olyan vagyoni érdekvédelem jelenik meg, amely miatt a természeti értékek jelentős sérelme nem indokolható, sőt aránytalan. Az élethez való jog vonatkozásában az indítványozó nyilvánvalóan aránytalansági következtetésre nem juthat, ezért egész egyszerűen mellőzi az ezzel kapcsolatos elemzést, az ezzel kapcsolatos mérlegelést. Az indítvány befejező bekezdése pedig „pusztán gazdasági érdeknek” minősíti a kifogásolt, és megsemmisíteni indítványozott jogszabályi előírások alapjául szolgáló körülményeket.

Az indítványozó emellett az árvízvédelem vonatkozásában eseti jelleggel tartja csak elképzelhetőnek annak indokolt elsőbbségét. Az indítványozó a nélkül jut erre a következtetésre, hogy a vízgazdálkodással kapcsolatos legalább egy jogszabályt megemlítené, értelmezne. A vízgazdálkodás, és ezen belül az árvízvédelem – az indítványozó álláspontjával ellentétben – nem eseti, hanem folyamatos és komplex tevékenység, amelyben benne van a védekezésére való felkészülés, és a védekezési tevékenység is.

Az indítványozó, amellett, hogy az árvízvédelemmel kapcsolatban az Alaptörvénynek egyes cikkeit (II. és XIII. cikk) éppen csak megemlíti, értelmezés és elemzés nélkül, figyelmen kívül hagyja az Alaptörvény IV. cikkét is, amely az ember személyi biztonságára vonatkozik.

Utalunk arra is, hogy a XIII. cikkben említett, a tulajdonnal kapcsolatos társadalmi felelősségvállalás egyik módja az árvízvédelem biztosítása.

Álláspontunk szerint – az indítványban foglaltakkal ellentétben – az Evt2 nem változtatja meg az indítvánnyal érintett érdekek, értékek sorrendjét (vagyis a természetvédelemmel szemben az emberi élet biztonságát szolgáló árvízvédelem volt elsődleges az Evt2 előtt is) az alábbiakra tekintettel.

Maga az Alaptörvény is meghatározza az élet-és vagyonvédelem kiemelt jelentőségét, hiszen a különleges jogrend bevezetésére ez okból sor kerülhet (48. cikk – 54. cikk), ugyanakkor erre

nincs lehetőség természetvédelmi indokból. Az emberi élethez való jog kiemelt jelentőségét és elsődlegességét támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény 54. cikke szerint – ellentétben más alapvető jogok gyakorlásával – még különleges jogrendben sem függeszthető fel vagy nem korlátozható.

Többek között az emberi élet ezen elsődlegessége jelenik meg az árvízvédelmi tevékenységben, a Vgtv-ben és az indítvánnyal támadott Evt2-ben.

Miután a közérdekek közötti rangsort maga az Alaptörvény állítja fel, így az azzal összhangban lévő alacsonyabb szintű jogszabályban megjelenő azonos sorrend nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

A Vgtv. 1. számú melléklet 12. a) alpontja határozza meg a nagyvízi meder fogalmát: „a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít, és amelyet a mértékadó árvízszint vagy az eddig előfordult legnagyobb árvízszint közül a magasabb jelöl ki”. A Vgtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „a folyó nagyvízi medrét, továbbá a töltésnek az árvíztől mentesített oldalán lévő azon területet, amelyen fakadó, illetve szivárgó víz jelentkezik, csak az árvízvédelmi előírásoknak megfelelően szabad kezelni, használni és hasznosítani.” A Vgtv. ezt már az Evt2 hatályba lépése előtt is rögzítette. Ugyanez jelenik meg a 83/2014. (III.14.) Korm. rendelet fentebb idézett rendelkezéseiben is (17. § (2) bekezdése). Ezzel a rendelkezéssel összhangban van egyébként az Evt. is (4. §.).

A jogalkotó az egyes rendeltetési módokhoz különös erdőgazdálkodási szabályokat rendel alkalmazni. Az Evt2. 28/B. § szerint „**árvízvédelmi rendeltetésű** erdőben az erdő további rendeltetéseivel, valamint a nagyvízi mederkezelési tervben foglalt előírásokkal összhangban, az árvíz és jég megfelelő lefolyásának biztosítása érdekében

a) vágásos üzemmódú erdőgazdálkodás folytatható,

b) az adott termőhelynek megfelelő természetes erdőtársulástól eltérő fafaj összetételű, szerkezetű és záródású faállományt alakítható ki, és tartható fenn, továbbá

c) a fák várható árvízszint alatti ágai, a természetesen megjelenő erdőszegély, valamint cserjeszint a rendes gazdálkodás részeként eltávolítható.

Árvízvédelmi rendeltetés az Evt2. 24. § (2) pa) alpontja alapján a folyók nagyvízi medrében elhelyezkedő, az árhullámok biztonságos levezetését biztosító erdő esetében állapítható meg; ez a fogalmi meghatározás a 2017. évi módosítással nem változott.

Az Evt1. 2017. évi módosítása éppen azért volt szükséges, hogy összhangba kerüljön a nagyvízi meder használatának a Vgtv-ben már korábban rögzített szabályaival.

Ekként az indítványozó által is említett „lex specialis derogat legi generali” (a különös rendelkezés lerontja az általánost) úgy jelentkezik az árvízvédelem és a természetvédelem vonatkozásában, hogy az árvízvédelem jelenti a speciális szabályt.

Az Evt2-ben rögzített, az árvízvédelemre vonatkozó kivételek indítvány szerinti megsemmisítésével ezek az elsődlegességet biztosító előírások csorbulnának, és kiüresednének a hivatkozott jogszabályi előírások.

Az erdőgazdálkodási rendeltetés olyan erdészeti szakmai fogalom, amely az erdőgazdálkodás célját határozza meg, feladata az erdőgazdálkodás eszközeinek olyan helyes megválasztása, amely a rendeltetés(ek)nek megfelelő célok hatékony megvalósítását szolgálja. Az Evt. csak nagyon szűk körben korlátozza azon eseteket, amely vonatkozásában az elsődleges rendeltetés kizár bizonyos további rendeltetéseket (pl. honvédelmi elsődleges rendeltetés esetében nem lehet közjóléti vagy tanerdő további rendeltetése). A rendeltetés egyebekben nem mentesít az

erdészeti illetve természetvédelmi hatósági engedély beszerzésétől vagy a bejelentés megtételétől.

Az Evt1-ben is megjelent a védelmi rendeltetésű erdők fogalma (24. §), amelyek különleges kezelést igényelnek, és ahol az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozott mértékben érvényesül. A védelmi rendeltetésen belül külön-külön szerepelt a természetvédelmi, a vízvédelmi, a partvédelmi, a vízgazdálkodási rendeltetés.

Az Evt2-ben csak a fogalmak pontosítása, a szabályozás egyértelműsítése történt.

Emellett pedig az árvízvédelmet, mint különleges védelmi rendeltetést (Evt2. 24. § (2) bekezdés p) pontja) maga az indítványozó sem vitatja. A különleges szó jelentése éppen az, hogy **sajátos jellegű, kivételes**, amely a maga egyedi tulajdonságaiban minden mástól különbözik; csak egy egyedre, darabra, részre jellemző. Vagyis erre nem az általános szabály vonatkozik.

A Vgtv. 24. § (7) bekezdésben foglaltak alapján nem helytálló az indítványnak az a megközelítése, mely szerint a természetvédelmi és az árvízvédelmi szempontok nem érvényesülhetnek egymás mellett.

Az indítványozó által **kifogásolt beavatkozások nem negatív hatásúak**, a vágásos üzemmód eredményesen felveszi a küzdelmet az invazív fajokkal, a természetes erdőtársulástól eltérő fafaj: pl. a nemesnyár gyors növekedésével és elöntéssel szembeni ellenállóságával a leghamarabb tud élőhelyet teremteni.

Feltéve, de nem megengedve, hogy az Evt2-vel az érdekek, értékek sorrendjének megváltoztatása következett be, a jogszabály-módosítás akkor sem alaptörvény-ellenes, hiszen a szükségszerűség és arányosság – az indítványozó álláspontjával ellentétben – megállapítható.

A 2007/60/EK irányelv célja az árvizekkel kapcsolatos káros következmények csökkentése. Az irányelv legelső gondolata, hogy az árvizek haláleseteket és kitelepítéseket okozhatnak, többek között ez vezetett az irányelv megalkotásához. Az indítványozó utal arra, hogy a természetvédelemmel kapcsolatban be kell tartani az európai uniós irányelv által megfogalmazott követelményeket, ugyanez igaz azonban az árvízvédelemmel összefüggő irányelvre is.

Az árvízvédelem komplex tevékenység, amely által védendő és védett jogok és értékek köre sokkal tágabb, mint a természetvédelem esetén.

Az árvízvédelem elődlegessége nem zárja ki a természetvédelmi, illetve más, további célok érvényesülését, csupán a sorrendiség megállapítását szolgálja. Az árvízvédelem elsődlegességének lokális, bármely (akár természetvédelmi) okból történő háttérbe szorulása a területi és időbeli halmozódás folytán az árvízvédelmi levezető-képesség romlásához, tehát az árvízvédelmi biztonság csökkenéséhez, illetve az árvízi kockázatok növekedéséhez, adott esetben kritikus árvízi eseményhez vezethet. Ezen okozati összefüggés alapján az alapjogok között rögzített emberi élet védelme és a biztonság biztosítása érdekében az árvízvédelmi prioritásból, ennek elsődleges rendeltetesként történő rögzítéséből nem lehet engedni. Sem jogalkotási, sem más intézményi kereten belül nem támogatom az árvízi biztonság csökkentését.

Az Evt2. a természetvédelmi korlátozások lehetőségét csak az erdészeti hatóság részére határolja be olyan mértékben, amennyire a korlátozás erdőgazdálkodási eszközt igényel, egyrésztől azonban az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére kötelezően jár el (Evt. 28/A. §) vagy önálló feladat és hatásköre van (Evt. 104/A. § (1) bekezdés b) pont), másrésztől a természetvédelmi hatóság a természet védelméről szóló 1996.

évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Tvt) rögzített jog- és feladatkörei (pl.: Tvt. 13. § , 44. § , 78. §) – amely adott esetben eljárási kötelezettséget telepít a hatóságra – nem csorbulnak.

Az indítvány indokolásának 2.3.2 pontjában tett megállapítás - „*terület egészére vonatkozó rendeltetési sorrend megváltoztatására*” - azt sugallja, hogy a teljes nagyvízi mederben az árvízvédelmi rendeltetés kerül az első helyre. Ehhez képest csak a legjelentősebb víztömegek levonulását biztosító, elsődleges, és másodlagos levezető sávokban van egyértelmű megállapítási kötelezettsége a hatóságnak. Az átmeneti levezető sávban az erdő egyéb közérdekű funkciójának figyelembe vételével, egyedi elbírálás alapján van erre lehetőség, tehát *nem a teljes nagyvízi mederre terjed ki az Etv. 23/A. § (4) bekezdésében előírt kötelezettség.*

Az indítvány 2.3.2 pontja szerint „*az erdő olyan ökoszisztéma szolgáltatást nyújt, ami az árvízi kockázatot önmagában is csökkentheti.*” Ez a **nagyvízi mederben elhelyezkedő erdők vonatkozásában nem helytálló.**

A XIX. századi folyószabályozási munkák eredményeként kialakult nagyvízi meder területeken a XX. század közepéig még döntően legeltető állattartás és mezőgazdasági művelés folyt, a folyóvölgyeket ligetes erdőkép jellemezte. A gazdálkodási formák megváltozásának eredményeként mára a nagyvízi meder jelentős része beerdősült, összefüggő erdőterületek alakultak ki. A megnövekedett nagyvízi mederellenállás eredményeként kimutatható a folyóvölgyek árvízi vízzállító képességének csökkenése és ennek hatásaként az árvízszintek növekedése. Ezért a műszaki beavatkozásokon (árvízvédelmi töltés magasztása, vésztározók létesítése) túl, szükséges a nagyvízi mederben is lépéseket tenni a vízzállító képesség növelése érdekében. Így a nagyvízi mederben található erdőkben árvízvédelmi célú beavatkozások feltétlenül szükségesek. Egy természetes állapotú, háborítatlan ökoszisztéma a nagyvízi mederben egyenesen káros hatással van a meder levezető képességére akadályozva ezzel a levonuló árvizek, jeges ár levonulását.

A 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet 6. § (6) bekezdése éppen ezért elő is írja, hogy a „másodlagos levezető sávban és az átmeneti levezető sávban erdőgazdálkodási tevékenység keretében – ideértve a természetvédelmi rendeltetésű erdőben folytatott erdőgazdálkodást is – az erdőtelepítés, erdőfelújítás során az árvíz lefolyási irányának megfelelő, tág hálózatu faállományt kell létesíteni, valamint az erdőt úgy kell létesíteni és fenntartani, hogy a lombosodás és az aljnövényzet az árvíz levezetését ne akadályozza.

A Kvassay Jenő Terv (*a Nemzeti Vízstratégia és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról* szóló 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat) a 4.5.3., az adaptív vízgazdálkodás követelménye című pontja tényként közli a folyók vízzállító-képességének a csökkenése miatti árvízveszélyt. A 4.5.4., területhasználatok című pont többek között kimondja: „A folyóink, vízfolyásaink medrében levő építmények, az elvadult szántók, az erdők aljnövényzetének elburjánzása rontja a folyó vízzállító képességét. Ezt igazolja, hogy bár az árvízi vízhozamok nem nőnek, a vízállások erősen emelkednek (például Budapestnél 10 éven belül 3 alkalommal döntött rekordot a Duna vízállása, holott a vízhozam nem változott számottevően). A nagyvízi medrekéből kivonult a szántóföldi művelés, a parlagon maradó földeken özönfajok burjánzottak el, jelentős érdeességet okozva a víz lefolyásának útjában.”

Az árvízvédelem figyelemmel van a természetvédelmi értékekre is, hiszen az árvíz az élőhelyeket és a védett fajokat is veszélyeztetheti, de ez csak egy kis része az árvízvédelemmel védett értékeknek. Az árvízvédelem azonban túlmutat ezen, mindent véd az árvizek káros hatásaival szemben. Könnyen belátható, hogy az árvízvédelemmel kapcsolatos tevékenység össztársadalmi érdek, hiszen átfogja a társadalom egészét, az emberi élet és javak védelme áll a tevékenység központjában. A javak tekintetében (az egyébként az Alaptörvény által védett) magántulajdonhoz kapcsolódó és az indítványozó által leegyszerűsítve gazdasági

érdekeknek nevezett érdeken kívül a nemzeti tulajon védelme, a gazdasági fejlődés is ugyanúgy megjelenik. Ezek összessége tudja biztosítani az Alaptörvényben megjelenő számos jog érvényesülését (biztonság, otthon, testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, szociális biztonság, egészséges környezethez való jog stb.) Ha nem lehet egyidejűleg mindent megóvni az árvizek káros következményeitől, akkor nem kétséges, hogy az emberi élet védelmét kell biztosítani, az ember élete és biztonsága az elsődleges szempont és a döntés meghozatalánál nem természetvédelmi szempontból kell kiindulni.

Igazolt, hogy az árvízvédelem számos érdeket, értéket véd, de önmagában és egyetlen indokként az emberi élet védelme elegendő ahhoz, hogy ez a tevékenység elsődleges legyen. Az indítvány ezzel szemben nem adja indokát annak, hogy miért nem tekinti elsődlegesnek az emberi élet védelmét.

Nem elfogadható tehát az az álláspont, amely szerint az elsődlegesen az emberi élet védelme érdekében végzett, azt szolgáló árvízvédelmi tevékenység nem előbbre való a természetvédelemnél.

Az indítványban hivatkozott visszalépés tilalmának (non derogation) elvét az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatban rögzítette, és ezen rendelkezések az Alaptörvénybe beépülve – levezethetők P. cikk (1) bekezdéséből, XXI. cikk (1) bekezdéséből, I. cikk (3) bekezdéséből – annak hatályba lépését követően hozott döntéseiben is megjelentek (pl: 17/2018. (X. 10.) AB határozat indoklás [87]-[95]). Eszerint az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az árvízvédekezés az Alaptörvény II. cikkében rögzített élethez való jogot, a IV. cikk szerinti személyi biztonságot, a XIII. cikk szerinti tulajdonjogot érintő, ezen alapjogok védelmére hivatott tevékenység. A 2007/60/EK irányelv és annak a magyar jogrendbe történt implementációja alapján ennek szerves része a megelőzés. **A természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjének korlátozása ezen alapjogok védelme – különösen az emberi élet védelme – érdekében és az árvizekkel kapcsolatos károk megelőzése érdekében szükséges.**

Az Evt2. jelenleg az erdő elsődleges árvízvédelmi rendeltetésre vonatkozóan a fentiek szerint a nagyvízi meder levezető sávjai szerint differenciál. Kizárólag a nagyvízi meder hidraulikailag legfontosabb két sávjában, az elsődleges és másodlagos levezető sávjában – és kizárólag a vízügyi igazgatási szervek ez irányú kérelme esetén – kell kötelezően az árvízvédelmi rendeltetést elsődlegesként megjelölni. Az átmeneti sávjában az erdészeti hatóságnak már mérlegelési jogköre van az erdészeti rendeltetések vonatkozásában. A természetvédelmi további rendeltetés ezen esetben is fennmarad. Az áramlási holtterben, amennyiben természetvédelmi vagy NATURA 2000 rendeltetésű az erdőrészlet, a jelenlegi szabályok szerint is ezen rendeltetést kell elsődlegesként megállapítani. Az erdőgazdálkodási rendeltetéstől függetlenül az erdészeti hatóság valamint a természetvédelmi hatóság Evt-ben illetve Tvt-ben rögzített hatásköre fennmarad, indokolt esetben elrendelhető korlátozás.

Mivel az Evt. 16. § (6) bekezdése alapján az erdőrészlet az erdészeti igazgatás legkisebb alapegysége, amelyre vonatkozóan erdészeti rendeltetést állapít meg, nem állja meg a helyét az indítvány azon kijelentése, mely szerint „*arányossági kérdésként merül tehát fel, hogy az elsődleges rendeltetésből következő, az az egész területre kiterjedő kivétel meghatározása a visszalépés tilalma szempontjából a lehető legenyhébb korlátozásnak tekinthető-e*”, hiszen az erdőrészlettől kisebb egységben ezt megelőzően sem állapított meg eltérő rendeltetést, illetve a nagyvízi meder területére jelenleg sem ír elő egységes elsődleges árvízvédelmi rendeltetést.

Erre tekintettel az arányosság követelménye, illetve a feltétlenül szükséges mértékben az egészséges környezethez való jog illetve a természeti erőforrások védelmére vonatkozó jog tiszteletben tartásával történt.

Tartalmi szempontból a kapcsolat kétféle lehet a természetvédelemmel érintett többi alkotmányos értékkel: érdekközösség vagy érdekellentét. Akármelyikről is van szó, azt az Alaptörvény rendszerében kell értelmezni. Az Alaptörvény nem egyes, abszolútizált értékeket véd, hanem egy értékrendet juttat kifejezésre, amelyben az egyes értékek helyét, súlyát, egymáshoz való viszonyukban kell meghatározni. *Az tehát, hogy az Alaptörvényben szerepel a környezetvédelem, nem jelenti, hogy a környezetet hátrányosan érintő tevékenységek ab ovo alkotmányellenesek lennének.* A környezetvédelem nem felülírja, csupán kiegészíti az értékrendet.

Ennek tükrében az a „visszalépés” amely az Evt1. 2017. évi módosításaiból esetleg megállapítható lenne, az élethez és a tulajdonhoz való jog érvényesítéséhez elkerülhetetlen, és arányban áll az elérni kívánt céllal, konkrétan az erdő árvízvédelmi funkciójának biztosításával – annál is inkább, mivel a jogalkotó az e cél eléréséhez szükséges normákat már korábban is a természetvédelmi szempontok figyelembe vételével alkotta meg.

A védelmi „visszalépést” tekintve még megemlítendő, hogy az Evt2. 28/C. § szintén új elemként tartalmazza a part-vagy töltésvédelmi erdőre vonatkozó különös erdőgazdálkodási szabályokat. Ezek között szerepel az őshonos, természetes felújulásra alkalmas faállomány kialakításának és fenntartásának elsődlegessége. Ez mindenképpen természetvédelmi szempontú előre lépés, tekintve, hogy ezen elsődleges rendeltetés jóval nagyobb mértékben van jelen erdeinkben, mint az árvízvédelmi.

Összességében, amennyiben a visszalépés esetlegesen megállapítható is lenne, az az árvízvédelemmel érintett fenti alkotmányos alapjogok védelme érdekében történt, kizárólag a feltétlenül szükséges mértékben, illetve oly módon került, hogy az Alaptörvény P cikk (1) és XXI. cikk (1) bekezdésben foglaltak lényeges tartalma ez esetben sem sérült.

A fent leírtak alapján, álláspontunk szerint az alapvető jogok biztosa jövő nemzedék védelmét ellátó helyettesének, AJB-507/2019 számú beadványában foglaltak nem állják meg helyüket, az Evt2. illetve a Tvt. hivatkozott rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvénybe.

Az indítvány vonatkozásában, egyebekben az Agrárminisztérium JgF/274/5/2019. számon írt levélben foglaltakkal értek egyet.

Budapest, 2019. augusztus „ 23. „


Dr. Bodnár Bence


